

Dictamen Núm. 12/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 31 de octubre de 2022 -registrada de entrada el día 2 de noviembre de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones derivadas de una caída que atribuye a la resbaladidad de las baldosas de una acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de enero 2022, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón y en un formulario de propósito general una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída producida como consecuencia del estado de las baldosas de la calle por la que transitaba, que califica de muy deslizantes, húmedas y en desnivel.

Expone que el día 23 de noviembre de 2021, al “transitar por la calle, esquina con la calle, resbaló y cayó al “suelo debido al estado de la acera, baldosas muy deslizantes con humedad y desnivel”.

Refiere que “producto de dicha caída (sufre) fractura del radio de la muñeca dcha.”.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 24 de noviembre de 2021, en el que se le diagnostica “fractura apófisis estiloides radio derecho”. b) Parte médico de confirmación de incapacidad temporal, de 10 de enero de 2022. c) Cuatro fotografías de la zona donde tuvo lugar el accidente.

2. Mediante oficio de 2 de febrero de 2022, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Asimismo, le advierte que “falta la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que solicita, por lo que (...) deberá aportarla (...) tan pronto como sea posible”.

3. El día 2 de febrero de 2022, el Jefe del Servicio de Policía Local informa que “en los registros administrativos de estas dependencias no hay constancia alguna en el lugar y fecha señalados”.

4. Con fecha 11 de febrero de 2022, el interesado presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Gijón en el que cuantifica la indemnización que insta en siete mil doscientos noventa y cinco euros con treinta y cuatro céntimos (7.295,34 €).

Adjunta seis fotografías, tanto de la acera donde se produjo el accidente como de otras zonas próximas dotadas con diferente tipo de baldosas que considera más seguras para los viandantes y una declaración jurada de quien

manifiesta haber sido testigo presencial del incidente y que, tras identificarse, indica que el desafortunado percance se produjo como consecuencia de un resbalón.

5. El día 28 de septiembre de 2022 emite informe la Ingeniera Técnica de Obras Públicas. En él expone que, “girada visita de inspección, se ha podido comprobar que las baldosas a primera vista no presentan desniveles entre ellas ni movimientos que puedan afectar a la correcta transitabilidad de los peatones. En este caso, no se prevén actuaciones para el cambio de baldosa por no apreciar deterioros o desperfectos que lo aconsejen. Si bien la denuncia se presenta por resbalar sobre el pavimento existente, indicar que la baldosa de terrazo blanca se encuentra colocada en una parte importante de las calles de Gijón, no habiendo recibido quejas por su deslizamiento en este punto previamente a la recepción de la denuncia./ Tal y como puede observarse en la fotografía aportada, la confluencia de la calle con la calle se encuentra enrasada con el pavimento del vial para facilitar el acceso a los pasos de peatones, esto hace que si bien la pendiente de la acera se incremente también lo ha de hacer la atención de los peatones, al ser puntos de una mayor confluencia de personas y de cercanía con el tráfico rodado. No existen elementos verticales que dificulten la visibilidad del estado del pavimento peatonal en la zona./ En estos momentos no se puede concretar la cantidad de lluvia o humedad que presentaba el pavimento el día en cuestión, pero el hecho de encontrarse húmedo hace que los peatones deban extremar la precaución precisamente por la posibilidad de resbalar sobre cualquiera de los pavimentos y elementos existentes en las vías públicas: baldosas, arquetas, alcorques, etc., siendo algo dentro de la razonabilidad, pues no solo el estado del pavimento influye para el origen de deslizamientos o resbalones, siendo las suelas de los calzados otro de los elementos a tener en cuenta en estos sucesos”.

Acompaña dos fotografías de la acera.

6. Con fecha 29 de septiembre de 2022, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, poniéndole de manifiesto el expediente para que proceda a su examen y advirtiéndole de que en dicho plazo podrá formular las alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime pertinentes.

Mediante diligencia extendida el 4 de octubre de 2022, se deja constancia de que ese mismo día "se ha personado en la Sección de Gestión de Riesgos (el interesado) a efectos de hacerle entrega de los informes de la Policía Local y del Servicio de Obras Publicas obrantes en el expediente".

7. El día 10 de octubre de 2022, el reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que expone que, "ciertamente, dichas baldosas de terrazo blanco se encuentran colocadas en una parte importante de la ciudad, y también es cierto que existen numerosos testimonios de resbalones y caídas producidas en la ciudad por calles de la misma naturaleza (...). Este deslizamiento se incrementa notablemente en aquellos lugares donde (...) el pavimento se enrasa para facilitar el acceso a los pasos de peatones/. Debido a esto han sustituido dichas baldosas por otras que ofrecen mayor seguridad a los viandantes en los enrasamientos de las esquinas en las siguientes calles:/ c/ Noreña esq. con c/ Mieres, c/ Noreña esq. con c/ Sta. Justa, c/ Argandona esq. con c/ Sta. Justa, c/ Ceán Bermúdez esq. con c/ Mieres, c/ La Suerte esq. con c/ Sta. Justa, c/ La Suerte esq. con av. Costa, c/ Sta. Justa esq. con av. Schultz (puntos que se encuentran en los alrededores del lugar del accidente) (...). En relación a extremar las precauciones al encontrarse el suelo húmedo y a las suelas de los zapatos, he de comentar que el calzado utilizado el día de autos no era inapropiado al tratarse de unas botas de invierno y teniendo en cuenta que caminaba normalmente./ Además, debe tomarse en consideración que nuestra ciudad es una de las más lluviosas de España y, por lo tanto, el Ayuntamiento, específicamente el departamento responsable, debería ser el que extremara la precaución a la hora de elegir los materiales para construir las

calles con el objetivo de salvaguardar la integridad física de los ciudadanos ya que, aunque estos deben tener cierto grado de cuidado en días lluviosos, no debería suponer para ellos una preocupación el resbalarse por el estado del pavimento”.

8. Con fecha 27 de octubre de 2022, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y el Director del Área de Patrimonio y Compra Pública elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

Advierten, en relación con la declaración del testigo presentada por escrito, que se debe tener en cuenta que “toda prueba testifical se debe realizar ante el instructor del procedimiento por su consideración de inmediatez y la posibilidad de contradicción. En consecuencia, ese escrito no tiene la consideración de prueba testifical y debe ser valorado conforme a las reglas de la sana crítica como prueba documental, debido a lo que no se le puede atribuir valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos./ Por tanto, respecto al mecanismo de cómo se produjo la caída y si fue o no en el lugar indicado por el reclamante, no se ha aportado al procedimiento ninguna prueba a excepción de su propio testimonio./ En este sentido, el relato de los pormenores del percance únicamente encuentra respaldo en la versión que de los mismos hace el interesado, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a este Ayuntamiento, ya que con la simple declaración del interesado no basta para dar por probado el mecanismo del suceso en que se fundamenta la pretensión indemnizatoria”.

Señalan que “en ningún momento se ha aportado al procedimiento ninguna prueba por el interesado, a excepción de las citadas manifestaciones, en relación a que la ejecución de esa vía pública se ha realizado en contra de la normativa o *lex artis*, es decir, que se haya realizado una mala ejecución de la vía, una mala elección de los materiales o que exista un mal estado proveniente

de la falta de mantenimiento, o que el mismo sea inadecuado en relación a esa vía pública./ Debiendo también reiterar que, como indica el Servicio de Obras Públicas, la baldosa de terrazo blanca se encuentra colocada en una parte importante de las calles de Gijón./ Por lo que en conclusión, toda persona que transita por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos generales inherentes a tal actividad, desplegando una mínima diligencia y atemperando su actuación a las circunstancias del lugar, personales y atmosféricas (se recoge en la reclamación la existencia de humedad en el día de autos)./ En definitiva, hechos como el que aquí examinamos se enmarcan dentro de los riesgos generales o normales de la vida en sociedad y resultan por su naturaleza imposibles de evitar, por lo que no son imputables a la Administración”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de octubre de 2022, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 25 de enero de 2022, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 23 de noviembre de 2021; por ello, cabe estimar la reclamación tempestiva, al haber sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de

producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída que se atribuye al estado de las baldosas de la calle por la que transitaba el reclamante y que este califica de muy deslizantes, con humedad y en desnivel.

La documentación clínica aportada al expediente acredita la realidad del daño que se invoca.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al interesado su derecho a ser indemnizado, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por la mera invocación de haber tenido lugar en un espacio público, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el "Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas", lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 272/2018 y 30/2019), que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, de forma que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento o la presencia de pendientes correlativas al terreno que atraviesan. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos

consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento y de su estado y condiciones visibles, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En análogos términos se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones Públicas”.

En el asunto que ahora se nos plantea, la propuesta de resolución indica que “el relato de los pormenores del percance únicamente encuentra respaldo en la versión que de los mismos hace el interesado, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a este Ayuntamiento”, llegando a tal conclusión tras considerar la declaración del testigo presentada por escrito “como prueba documental” y manteniendo luego que “no se le puede atribuir valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos”. Al respecto entendemos que, no cuestionándose la autenticidad del documento, de albergar la Administración fundadas dudas acerca de la veracidad del hecho o estado de cosas documentado debiera haberse procedido, *ex* artículo 77.2 de la LPAC, a la promoción de la oportuna testifical; máxime teniendo en cuenta que de la documentación obrante en el expediente hasta ese momento resultaría identificado el testigo y concretado el objeto de su eventual intervención.

Ahora bien, aun admitiendo la versión del reclamante y considerando que la caída fue consecuencia de un resbalón en la acera, existen motivos para no acceder a la pretensión resarcitoria por él formulada.

Así, descendiendo a los extremos aquí relevantes, la técnica informante puntualiza que “las baldosas a primera vista no presentan desniveles entre ellas ni movimientos que puedan afectar a la correcta transitabilidad de los peatones”, que no se han identificado vicios en su conservación y que no se han recibido “quejas por (...) deslizamiento en este punto previamente a la recepción de la denuncia”. Por ello, “no se prevén actuaciones para el cambio de baldosa por no apreciar deterioros o desperfectos que lo aconsejen”.

Frente a ello, el interesado no aporta evidencia atendible del peligro que atribuye al estado de la acera en cuestión, limitándose a invocar su estado resbaladizo y en desnivel, pero sin acompañar elemento probatorio alguno acreditativo de que su adherencia descienda hasta índices que desborden el estándar exigible. En estas condiciones, tal y como hemos señalado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 222/2022), la apreciación subjetiva del interesado sobre la resbaladidad del pavimento, que discurre en ligera pendiente, no llega a enervar la presunción de cumplimiento de las exigencias técnicas que se deduce del informe suscrito por la ingeniera.

Ciertamente, la constancia de una pluralidad de percances vendría a poner de manifiesto la potencialidad lesiva de una acera; no obstante, el perjudicado solo alude vagamente a que “existen numerosos testimonios de resbalones y caídas producidas en la ciudad por calles de la misma naturaleza”, mientras que el informe municipal refiere que con carácter previo a la reclamación ahora analizada no se han recibido quejas por deslizamiento en este concreto punto del viario. Así las cosas, procede puntualizar que las alegaciones del reclamante sobre percances acontecidos en otros puntos del viario y la eventual sustitución en estos del tipo de baldosas gozan de corto recorrido en cuanto al caso ahora abordado, puesto que ambos extremos están en íntima relación con las particulares circunstancias de cada lugar, tales como

la amplitud de la acera, la magnitud de su pendiente o la proximidad de sumideros para aguas pluviales. Sin conocer estos datos, cualquier comparativa resulta impracticable, debiendo también subrayar que el informe de los servicios técnicos pone de manifiesto que en este tramo “no se prevén actuaciones para el cambio de baldosa”, al estimar que no existen razones justificativas para ello.

A lo anterior, y a tenor del material gráfico incorporado al expediente, ha de añadirse que la pendiente de la acera en la que se habría producido el accidente no se presenta como especialmente pronunciada, que en este tramo de la misma existen hasta cinco tapas de registro -perfectamente visibles por su contraste de color y sorteables, pero también propicias para provocar el resbalón de aquel peatón que deambule sin el debido cuidado (si bien el reclamante no atribuye el incidente a este material, sino a la pendiente, a la humedad y a la resbaladidad de las baldosas de la acera)- que requieren del viandante una especial atención al transitar por la zona y que hay también una rejilla para la evacuación de aguas pluviales (circunstancia que, junto a la pendiente, contribuiría a impedir la acumulación excesiva de agua).

En definitiva, procede recordar que este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares (entre otros, Dictamen Núm. 155/2022), sosteniendo que circunstancias como el desnivel del trazado o el estado del pavimento son “características todas ellas ordinarias y comunes del viario público” de las que ha de ser consciente toda persona que camine por la vía pública. Los transeúntes deben ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública y a las personales, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada, y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.